



Braver la TEMPÊTE

Pour les Caraïbes, renforcer la résilience est une question de survie

Inci Ötker et Krishna Srinivasan

Outre leur beauté saisissante, les pays des Caraïbes ont en commun leur vulnérabilité à de fréquentes et coûteuses catastrophes naturelles. Nombre d'entre eux font partie des 25 nations les plus vulnérables aux catastrophes en termes de nombre d'habitants ou de superficie. Irma et Maria, les deux ouragans de catégorie 5 qui ont dévasté les Caraïbes en septembre 2017, sont les dernières tempêtes tropicales à avoir balayé la région, au prix de lourdes pertes en vies humaines et de considérables ravages, depuis les îles Turques-et-Caïques jusqu'à la Dominique.

Les catastrophes naturelles ont des coûts économiques et humains colossaux : elles mettent à rude épreuve les perspectives de croissance et entament les réserves budgétaires. Les énormes coûts de reconstruction qui en découlent, évincent les rares ressources disponibles pour les dépenses sociales, de santé et d'éducation. Et le changement climatique ne fera qu'accroître ces risques. Les pays peuvent instaurer des politiques pour réduire les coûts humains et économiques des catastrophes et renforcer leur résilience aux futurs chocs, en améliorant leur préparation et en renforçant l'efficacité de leur riposte.

Forte vulnérabilité

Depuis 1950, 511 catastrophes dans le monde ont frappé des petits États, pays en développement d'une population inférieure à 1,5 million d'habitants. 324 d'entre elles ont ébranlé les Caraïbes, région constituée en prédominance de petits États, avec pour bilan 250.000 morts et plus de 24 millions de blessés ou de personnes privées d'un toit ou de leurs moyens de subsistance.

La vulnérabilité des Caraïbes est caractéristique des petits États insulaires, mais cette région a en général subi des dommages plus importants que d'autres. Selon une estimation moyenne des dégâts dus aux catastrophes, le ratio dommages-PIB a été 4,5 fois plus élevé pour les petits États que pour les

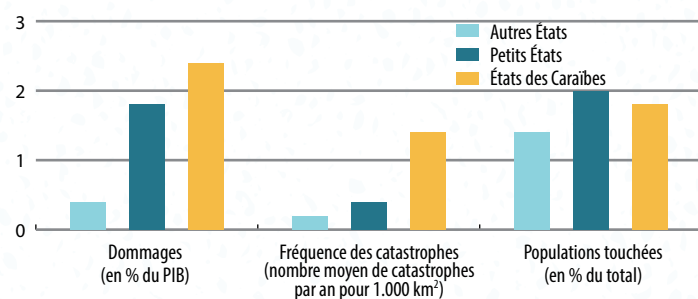
plus grands, mais six fois plus important pour les pays des Caraïbes. En outre, les pays de la région sont sept fois plus susceptibles d'être frappés par une catastrophe naturelle que de plus grands pays, et deux fois plus susceptible que d'autres petits pays (voir graphique).

Le coût économique de ces catastrophes est considérable pour les Caraïbes, puisqu'il a dépassé 22 milliards de dollars (en dollars constants de 2009) entre 1950 et 2016, alors qu'il a été de 58 milliards de dollars pour des catastrophes du même ordre dans l'ensemble du monde. Pour un certain nombre de pays, les dommages sont nettement supérieurs à la taille de leur économie : l'ouragan Maria est estimé avoir coûté à la Dominique 225 % de son PIB, tandis que celui qui a ravagé la Grenade en 2004 a coûté 200 % du PIB : les besoins de reconstruction sont considérables, et il peut falloir des années pour y répondre.

Le changement climatique devrait encore compliquer le problème en accentuant la fréquence et la gravité des catastrophes. Même si les Caraïbes ne représentent qu'une part infime des émissions de gaz à effet de serre dans le monde, la région est disproportionnellement plus vulnérable aux aléas climatiques. Nombreuses sont les populations de la région qui vivent dans des zones à haut risque équipées d'infrastructures précaires. En outre, leurs économies sont fortement tributaires de secteurs sensibles aux conditions météorologiques, tels que le tourisme et l'agriculture, tandis que leurs ressources et leurs capacités de gestion des risques sont limitées. La récurrence d'inondations, de sécheresses et d'ouragans et la hausse des niveaux de la mer menacent l'agriculture et les zones côtières et accentuent le risque d'insécurité alimentaire et hydrique. Les catastrophes climatiques encouragent les migrations, comme l'indiquent Michael Berlemann et Max Steinhardt dans leur écrit de 2017 intitulé « Climate Change, Natural Disasters, and Migration—A Survey of the Empirical Evidence ». Ce phénomène pourrait devenir

Forte vulnérabilité

Les catastrophes naturelles sont plus fréquentes et plus onéreuses en moyenne dans les Caraïbes qu'ailleurs, même par rapport à d'autres petits États.



Sources : EM-DAT ; FMI, 2016, « Small States' Resilience to Natural Disasters and Climate Change—Role for the IMF » ; FMI, *Perspectives de l'économie mondiale* ; Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde* ; calculs des auteurs.

un sérieux problème pour les pouvoirs publics des Caraïbes, où la fuite des cerveaux est une grave menace à la croissance.

Les catastrophes ont de fortes incidences économiques durables, qui vont de la perte de revenus à la destruction du capital physique et humain, des infrastructures et des biens. La reconstruction donne un coup de fouet momentané, mais les effets indirects peuvent se propager à l'ensemble de l'économie et compromettre l'investissement, la croissance et les résultats macroéconomiques. La dynamique de la dette s'aggrave inévitablement, à mesure que les autorités empruntent pour financer le redressement et que la croissance ralentit.

Cette situation est confirmée par une analyse de douze pays des Caraïbes ayant enregistré les coûts des dommages les plus élevés par rapport au PIB depuis 1950. Bien que la plupart des pays aient connu un ralentissement de la croissance l'année de la catastrophe, ils se sont redressés l'année suivante. Toutefois, les déficits budgétaires se sont creusés dans sept des douze pays, les comptes des transactions courantes se sont détériorés, et les ratios dette-PIB ont explosé. Dans un certain nombre de pays, la dette a continué d'augmenter, semblant indiquer que l'exposition à de fréquentes catastrophes coupe court aux efforts entrepris pour maintenir une croissance forte et améliorer les finances publiques.

Si ces pays pouvaient réduire les dégâts infligés par les catastrophes, ils pourraient en tirer de grands bienfaits pour leur croissance et réussir à sortir du cercle vicieux de fort endettement et faible croissance dans lequel nombre d'entre eux sont actuellement piégés.

Une once de prévention

Il est en général plus rentable de se préparer à une catastrophe plutôt que d'y réagir après coup. La région doit accorder la priorité à l'élaboration de mesures d'adaptation qui réduisent la probabilité et le coût de catastrophes climatiques et renforcent

sa résilience aux futurs chocs. Pour une région si exposée aux calamités, renforcer la résilience n'est pas une question de choix, mais de survie.

Pour commencer, il faut évaluer la probabilité et l'impact potentiel des risques de catastrophes et d'événements climatiques. Si ces aléas sont jugés importants, les pouvoirs publics peuvent les intégrer explicitement dans leurs cadres de politique générale et élaborer des plans d'adaptation au risque. Le lancement de campagnes d'information et de sensibilisation, la mise en place de systèmes d'alerte précoce, l'investissement en infrastructures résilientes aux catastrophes, l'imposition de règles d'aménagement du territoire et de zonage pour limiter le déboisement et la vulnérabilité des zones côtières, et la mise en application de normes appropriées de construction sont autant de mesures à prendre qui peuvent considérablement contribuer à réduire les risques.

Les risques ne peuvent toutefois pas toujours être évités, et, dans ces cas-là, les pays doivent investir dans les moyens d'atténuer l'impact des catastrophes, en prenant notamment les mesures suivantes :

- *Une autoassurance, en constituant des marges de manœuvre budgétaires* qui permettent à un pays de se prémunir contre une période difficile où il est confronté à des besoins de financement faibles mais imprévisibles. La création de réserves lors d'années sans catastrophe aide les pays à amortir les conséquences désastreuses d'une catastrophe lorsqu'elle survient. Les règles budgétaires peuvent prévoir la discipline nécessaire au maintien de telles réserves et les mesures à prendre. Plusieurs pays des Caraïbes mettent actuellement en place des cadres systématiques d'autoassurance.
- *Des outils d'assurance et de couverture*, qui permettent aux secteurs public et privé de mutualiser le risque de catastrophes modérées, pour lesquelles le coût d'importantes réserves d'autoassurance peut devenir trop élevé. Ces outils contribuent à protéger les pays contre le fardeau économique d'une catastrophe et renforcent leur capacité de riposte, tout en allégeant la pression sur les deniers publics pour couvrir les préjudices privés. De tels outils imposent de développer et d'approfondir les marchés financiers pour faciliter la mutualisation du risque, élargir le marché de l'assurance et assurer l'accès au financement de projets d'infrastructures qui renforcent la résilience.
- *Des instruments novateurs de partage du risque* qui apportent une aide supplémentaire aux pays pour gérer les risques de catastrophes. L'assurance paramétrique base l'indemnisation sur la nature de la catastrophe, sans avoir à passer par l'expertise sur place du préjudice, assurant ainsi une aide rapide. La mutualisation du risque permet aux pays de partager le coût élevé de l'assurance sur les marchés en développement.

Le Fonds caraïbe d'assurance contre les risques de catastrophe, de la Banque mondiale, en est un exemple — fonds régional qui permet aux autorités de limiter l'impact financier des catastrophes naturelles en décaissant rapidement des liquidités dès que survient une grave catastrophe. Les obligations catastrophes sont un autre outil de partage du risque, qui transfère le risque aux marchés en échange de généreux versements réguliers (coupons) et permet à l'émetteur de renoncer au remboursement du principal en cas de grave catastrophe.

- *Des lignes de crédit conditionnelles* auprès de créanciers bilatéraux, multilatéraux et commerciaux, qui mettent en place un financement avant la survenue d'une catastrophe, réduisant ainsi les incertitudes de financement. L'Option de tirage différé pour les risques liés aux catastrophes, de la Banque mondiale — ligne de crédit accessible après déclaration de l'état d'urgence suite à une catastrophe naturelle —, offre aux pays à revenu intermédiaire un accès immédiat au financement lorsqu'ils sont très à court de liquidités. Cet instrument a été utilisé par plusieurs pays d'Amérique latine, mais n'a pas encore été adopté par ceux des Caraïbes, notamment en raison de son coût et des stigmates associés à cet emprunt.

Se préparer au pire

Une meilleure préparation devrait permettre aux pays de réduire leurs besoins de financement des coûts de reconstruction à la suite d'une catastrophe. Toutefois, l'expérience semble indiquer que, malgré les nets bienfaits de la préparation, les pays ne cessent de sous-investir dans la prévention et la réduction des risques.

Pour quelles raisons ? Plusieurs facteurs peuvent entrer en ligne de compte. Premièrement, l'obtention de fonds pour se préparer à une catastrophe est limitée, compte tenu de la complexité des critères d'admissibilité et de décaissement, des lacunes d'informations et de l'absence de plans cohérents d'accès qui peuvent être difficiles à élaborer dans un contexte de faibles capacités.

Deuxièmement, l'étendue de la garantie reste faible, compte tenu de son coût élevé, du manque de développement des marchés financiers, de la faible concurrence, ou de l'absence de couverture de certains types de catastrophe dans les contrats d'assurance. Lors d'une récente catastrophe au Belize et à la Grenade, par exemple, l'assurance n'a couvert que 4,5 % du total des préjudices subis.

Troisièmement, bien que nombre d'États des Caraïbes souscrivent au Fonds caraïbe d'assurance contre les risques de catastrophe, les indemnités ont été limitées par rapport aux coûts, car les pays ne peuvent tout simplement pas se permettre de payer une couverture d'assurance plus élevée. La mutualisation du risque avec d'autres petits États dans le monde pourrait faire baisser les primes, compte tenu de la probabilité plus faible que tous les pays soient frappés par le même choc. Le marché des obligations catastrophes pour les cas les plus graves est limité et peu développé, rendant cette solution trop onéreuse pour un seul pays. Même si

plusieurs États des Caraïbes mettent en place actuellement des fonds d'urgence, ils doivent être plus nombreux à prendre ces aléas en considération lors de l'élaboration de leurs politiques.

Lorsque le risque ne peut être évité ni atténué à un coût raisonnable, le seul recours peut être l'emprunt, l'aide extérieure, ou les guichets de financement des institutions financières internationales en cas de catastrophe. Ces options comportent leurs propres problèmes, ne serait-ce que parce que la plupart des pays des Caraïbes ont atteint le statut de pays à revenu intermédiaire ou à haut revenu et ne répondent plus aux critères existants d'admissibilité au financement à des taux d'intérêt concessionnels.

Les pays ne cessent de sous-investir dans la prévention et la réduction des risques.

En outre, les plafonds de ces guichets de financement sont en général faibles par rapport aux considérables préjudices subis.

La communauté internationale pourrait faire la différence en aidant les décideurs de la région à renforcer leurs capacités de gestion du risque. Elle pourrait les conseiller notamment sur l'élaboration de systèmes d'évaluation des risques climatiques et de catastrophe, l'instauration de marchés abordables d'assurance et de couverture, l'amélioration de l'accès au financement pour la préparation, et le renforcement et la diversification des économies pour leur permettre de mieux amortir l'impact économique des catastrophes.

Renforcer le Fonds caraïbe d'assurance contre les risques de catastrophe pour élargir son assise financière et accroître le nombre de ses membres, ainsi que pour abaisser les primes d'assurance, pourrait contribuer à élargir la couverture. Cet instrument pourrait aussi réduire les primes d'assurance pour les pays qui déploient des efforts concertés de prévention, avant la survenue d'une catastrophe.

Le financement des catastrophes devrait aider les pays à réduire leur vulnérabilité et à renforcer leur résilience aux chocs, tout en récompensant leurs efforts de prévention et de réduction du risque. Une réflexion innovante s'impose pour assurer qu'un tel financement apporte des bienfaits à la fois à court et à long terme et n'exacerbe pas le cercle vicieux de fort endettement et faible croissance qui caractérise la région. **FD**

INCI ÖTKER est chef de division et **KRISHNA SRINIVASAN** directeur adjoint au sein du Département Hémisphère occidental du FMI.

Le présent article est tiré de l'ouvrage de 2017 intitulé Unleashing Growth and Strengthening Resilience in the Caribbean de Trevor Alleyne, Inci Ötker, Uma Ramakrishnan et Krishna Srinivasan.